

# 实施更大力度的降成本举措

□ 乔 刚

制度性交易成本持续降低。五年来,国务院部门行政审批事项削减44%,非行政许可审批彻底终结,中央政府层面核准的企业投资项目减少90%,行政审批中介服务事项压减74%,职业资格许可和认定大幅减少。同时,中央政府定价项目缩减80%,地方政府定价项目缩减50%以上。企业开办时间缩短三分之一以上。各级政府推行“互联网+政务服务”,实施一站式服务等举措,企业营商环境持续改善。

物流成本有所回落。据统计,2017年社会物流总费用与GDP的比率为14.6%,比上年下降0.3%。每万元GDP所消耗的社会物流总费用为1460元,比上年下降2.0%。社会物流总费用占GDP的比率进入连续回落阶段。

融资、劳动力、用能用地成本的上涨压力有效缓解。据统计,企业融资成本从2015年到2016年有明显下降,但2017年又略有上升。企业平均工资2016年较2015年上升后,2017年又出现小幅下降。2015年到2017年,企业用电支出整体出现下降趋势,而大中小企业用地及房租总支出呈现全面上涨。考虑到影响融资成本、人工成本、用能用地成本的外部因素较多,降成本政策的效果不明显。但通过延续阶段性降低“五险一金”缴费比例政策,以及降低融资、用能用地成本等方面的政策实施,各类企业的人工、融资、用能用地成本的上涨压力得到了有效缓解。

**随着国内外经济环境的变化,降成本的政策空间和边际效应都在递减,因此,必须找准当前降成本的核心困难,重点发力、精准施策**

现阶段,降成本政策空间在逐步缩小,政策的边际效应也在递减。加上人工成本、环境成本和原材料成本的上升趋势,国际经济环境的不稳定和不确定性,要素市场化等改革滞后等因素影响,未来通过进一步政策措施降成本的难度在加大。

能源成本和物流成本仍然偏高。我国实体经济用能巨大,用能成本相对较高,其中用电成本占据大头。我国的电力市场存在交叉补贴的现象,工商业电价要高于居民电价。不少政府部门简单地认为降低企业用电成本就是降电价,将工作重点放在发电端、电网侧,忽略了引导企业内部降成本的途径,尽管降电价等政策和手段频出,部分企业不合理用电产生的高额电费等问题依然凸显。我国物流产业的发展,处于不良竞争泛滥和政府补贴严重失衡的行业环境之下,使得物流企业数量大、规模小,难以形成规模效应来降低成本和提高服务质量,同时各物流单位的市场分割常常导致商品货物的单向运输,极大提高了物流运输成本。当前,我国借助高速公路收费进行基础



## 齐鲁策论

2018年12月19日至21日,中央经济工作会议在北京召开。会议提出“积极的财政政策要加力提效,实施更大规模的减税降费”,“推动更大规模减税、更明显降费,有效缓解企业融资难融资贵问题。要着力优化营商环境,深入推进‘放管服’改革,促进新动能加快发展壮大”。可以看出,2019年的经济工作,一大侧重点就是在微观层面上降低企业的各类运营成本。

**经过几年努力,我国在“降成本”上已初见成效,企业在税费、融资、劳动力、用能用地、物流等方面的成本压力均有减轻**

2015年12月,中央经济工作会议正式提出“三去一降一补”,其中“一降”就是降成本。在2016年8月国务院印发的《降低实体经济企业成本工作方案》基础上,为进一步推进企业降成本,2017年6月,国家发展改革委等四部委联合颁布了《关于做好2017年降成本重点工作的通知》,提出了8个方面、25项降成本重点工作。2017年12月,中央经济工作会议明确提出:“深化要素市场化配置改革,重点在‘破’‘立’‘降’上下功夫。”2018年3月,《政府工作报告》指出:“坚持把发展经济着力点放在实体经济上,继续抓好‘三去一降一补’,大力简政减税降费,不断优化营商环境,进一步激发市场主体活力,提升经济发展质量。”2018年4月,国家发展改革委等四部委又联合颁布了《关于做好2018年降成本重点工作的通知》,明确了2018年降成本的9个方面30项任务,并强调2018年降成本工作要更加注重中长期目标确立和长效机制建设,把降成本与产业转型升级、提升持续发展能力结合起来,以提高实体经济供给体系质量为重点。根据上述文件要求,各部委也相继出台了各个领域的降成本政策。

经过几年努力,中央层面已逐步建立起覆盖各个成本领域的降成本政策体系。地方政府在统一贯彻落实中央相关降成本政策的同时,也基于地方实际制定了本地区的降成本政策文件,出台了细化的降成本政策措施。随着降成本政策作用的有效发挥,企业税费、融资、劳动力、用能用地、物流等成本上升均得到不同程度的缓解:

企业税费负担明显减轻。据统计,营改增改革到2017年累计减税超过2万亿元,再加上其他税收优惠政策和降费政策,共减轻市场主体负担3万多亿元。同时,压减政府性基金项目30%,削减中央政府层面设立的涉企收费项目60%以上。2018年以来,国务院已召开36次常务会议,其中有27次会议提及减税降费内容。通过增值税降低税率等优惠政策,全年估计为企业和个人减税8000多亿元;通过进一步清理规范行政事业性收费等措施,全年为市场主体减轻非税负担3000多亿元。当前,无论是与发达国家比较,还是和新兴市场国家比较,我国33%左右的宏观税负均处于较低水平,降低宏观税负已取得有效进展。

## 新形势下,如何更好“稳外资”?

□ 杨丹辉

**高质量外资所带来的科技研发、技术转让、技术溢出等机会不容忽视,制造业尤其是先进制造业仍应是中国吸引跨国公司投资、提高利用外资质量的重点领域。**

中央经济工作会议强调:“要推进更高水平对外开放,着力稳外贸、稳外资。”近年来,世界各国普遍、广泛地运用产业政策工具推动实体经济发展,吸引外资成为“新产业政策”的重要内容。随着全球价值链空间布局的变化,我国在利用外资上开始面临来自发达国家和新兴发展中经济体的更为激烈的“双向竞争”。在此宏观背景下,我国在利用外资方面出现了一些新局面:

利用外资的产业结构发生逆转。随着中国经济的发展,国内投资的比重不断加大,中国利用外资的整体产业结构已经发生逆转,并与产业转型升级的态势基本保持一致。在这一过程中,地方政府对外资的认识以及民众对外企的社会心理发生了明显变化,所谓“外资偏好”随之逐步弱化。一些沿海发达地区,在当地产量已较大、地方政府外资政策空间被压缩的情况下,地方政府不断细化外商投资的进入条件,设立了更为严格、全面的“招商选资”标准。应该看到,中国进入工业化中后期,服务业吸收外资比重上升是必然趋势,但制造业高质量外资及其蕴含的技术转让和技术溢出机会不容忽视。今后,制造业尤其是先进制造业仍应是中国吸引跨国公司投资、提高利用外资质量的重点领域。

外资促进国内科技创新的形式发生变化。随着竞争力提升,国内企业与外商投资企业开展了全方位竞争,争项目、争土地、争人才的情况加剧。竞争力的此消彼长,使得一些在华跨国公司感受到了前所未有的压力,相比改革开放初期主动转让技术的“不设防”状态,外

施建设资金筹措,使不少地方政府严重依赖路桥费用的收缴,导致高速公路运输成本居高不下,很多依靠陆上交通运输的企业,越来越难承受高昂的运输成本。

劳动力成本显著上升。随着老龄化程度加剧,我国适龄劳动人口数量规模逐渐减小,劳动力绝对数量已经开始下降。与此同时,我国技术和资本密集型行业还处在初级阶段,劳动密集型产业在城镇化快速发展阶段仍占主导地位,对劳动力数量的需求依然庞大。从整体上看,消费价格呈现逐步上升趋势,居民生活成本逐年上升。为满足劳动力基本生活需求,各类企业的人工成本不得不做出相应调整。以山东省为例,2013年每月最低工资标准为1380元、1220元、1080元,到2018年,每月最低工资标准已调整到1910元、1730元、1550元,上涨幅度约40%。

企业融资成本居高不下。目前,我国企业整体融资成本明显偏高。首先,中国融资市场的资本错配,已成为限制中小企业获得融资渠道的主要因素,以银行为主的金融体系,难以适应我国实体经济结构优化的实际需求。其次,一些金融机构将大量资本以不合理的方式,投向房地产等非实体经济活动中,已成为实体经济杠杆率持续攀升、资源配置效率持续扭曲的重要原因。

市场主体“税感”仍然强烈。尽管降低宏观税负成效明显,但企业的“税感”仍然强烈。李克强总理在2017年《政府工作报告》中指出,减税降费“一定要让市场主体有切身感受”,针对的就是“税感”强烈问题。这种强烈的“税感”,并非出在总量上,而是出在结构上,即宏观税负结构失衡。市场主体中,广大中小企业的“税感”最为强烈。这是由于,中小企业在降低交易成本、税负转嫁、运用税收优惠政策等方面的能力均较低,税负大多沉淀在企业内部。同时,我国以流转税为主体的税制,自动调节功能和税制弹性均较弱,而费的属性决定了其开征容易、取消难,并且很大一部分是定额征收,具有刚性。在经济从高速增长进入到中高速增长的过程中,利润或收入普遍下降,而税费降低有限,这些经济主体对“税费负担重”的感觉必然强烈。

**新形势下进一步降成本,需更多采取改革的办法,更多运用市场化、法治化手段,在“巩固、增强、提升、畅通”八字上下功夫**

本次中央经济工作会议提出:“我国经济运行主要矛盾仍然是供给侧结构性的,必须坚持供给侧结构性改革为主线不动摇,更多采取改革的办法,更多运用市场化、法治化手段,在‘巩固、增强、提升、畅通’八个字上下功夫。”这为我们针对上述问题,进一步降低企业成本,提供了解决思路:

深化能源价格机制改革,完善道路收费机制。“八字方针”中的“巩固”,就是要“巩固”“三去一降一补”成果,推动更多产能过剩行业加快出清,降低全社会各类营商成本,加大基础设施等领域补短板力度”。要推动电力体制改革,促使电力用户和发电企业通过市场化方式直接交易;优化针对道路通行的收费管理工作,对于违背制度的收费活动进行有效控制;增加物流领域的基建开支,加速构建连接多个关键区域的

物流通道。

优化经商环境,进一步简政放权。“八字方针”中的“增强”,就是“要增强微观主体活力,发挥企业和企业家主观能动性,建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境,促进正向激励和优胜劣汰,发展更多优质企业”。要推进系统性改革工作,积极协调市场和政府之间的关系。当前,很多地方还存在改革不到位的问题,尤其是涉及企业成本的行政审批等方面,缺乏有效改进,不合理收费等问题也未能得到彻底清理。因此,要加速负面清单式管理,通过多方面的协调推进,形成良好的改革合力,实现放管之间的综合有效调节;要加速进行各种政府规制的改革,将更多的强化规制转变为宽松式规制和激励性规制。

提升高端制造业价值链,健全劳动力市场运行机制。“八字方针”中的“提升”,重点就在于“提升产业链水平,注重利用技术创新和规模效应形成新的竞争优势,培育和发展新的产业集群”。从根本上讲,降低劳动力成本,就要摆脱对劳动密集型产业的过度依赖。因此,在结构性改革的进程中,要持续培育新一代制造业企业,针对传统企业开展配套改造和升级工作。要大力实施“中国制造2025”战略,深化科技创新体制改革,推动经济发展方式从“粗放型”向“集约型”发展方式转变,培育和推动技术密集型产业的发展,推动“中国制造”向“中国创造”转变。同时,要深化用工制度改革,建立健康的劳动力市场运行机制。

加快金融体制改革,降低企业融资成本。“八字方针”中的“畅通”,就是要畅通国民经济循环,加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系,提高金融体系服务实体经济能力,形成国内市场和生产主体、经济增长和就业扩大、金融和实体经济良性循环”。首先,调整银行体系的盈利方案,使金融资本更好地服务实体经济发展。解决变相高息揽储等违规竞争活动,强化针对影子银行、同业以及理财业务等问题的管理,解决非必需的资金“通道”以及“过桥”等问题,控制金融体系的成本过度上涨。其次,缩减整体的融资链条,解决各方面的违规收费问题,提升整体贷款的审批以及发放等工作的效率。致力于扩展股票以及债券产业体系,同时开展市场化改革工作,为企业提供更完善的融资渠道,使得利率参数可以更好地反映市场中的实际供求关系现状。进一步推进股票发行注册体系的改革工作,依靠股权融资模式来满足不断增长的融资需求,降低企业整体的负债率。

积极降低税率,减轻企业“税感”。首先,增大结构性减税的投入幅度。依靠财税架构的系统改革,尤其是增值税领域的改革工作,有效控制企业税负压力。推广示范区的税收改进策略,探索对于处于种子期以及初创期的创新企业提供扶持的税收优惠政策。其次,优化税制结构,提高直接税的比重,降低间接税的比重,增强税制的自动稳定功能和税制的弹性,使得税负可以随企业利润和居民收入下降自动且较大幅度地降低。再次,优化收费结构,通过降低交易费用、治理乱收费、清理涉企收费、清费立税等途径,降低费的比重,提高税的比重。同时,如果市场主体的税负负担较重,但能够少支出,也就不会产生强烈的“税感”。因此,政府应调整财政支出结构,提高财政在民生领域基本公共服务支出的比重,提高对市场体系主体税负“返还”的程度。

(作者系西南政法大学经济学院副教授)

## 以政务公开推动营商环境改善

□ 彭宗峰

**政务更加公开透明,市场规则才能更加公平有效,营商环境也才能更加法治化、规范化。**

中央经济工作会议提出:“建立公平开放透明的市场规则和法治化营商环境,促进正向激励和优胜劣汰,发展更多优质企业。”政务公开是规范权力运行、提高政府工作透明度的内在要求,也是优化营商环境、密切政府与企业关系的有效途径。

当前,我国政务公开存在上下温差、认知偏差、能力级差、内容质差等问题。从中央到地方,政务公开工作热度一定程度上呈现递减态势,一些地方甚至存在“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的现象,这是“上下温差”。有的地方不能从推动政府职能转变、保障人民群众合法权利的战略高度充分认识政务公开的重大意义,存在敷衍了事、被动应付的情形,这是“认知偏差”。受资源、技术、人才等软硬件条件影响,政务公开工作能力水平也一定程度存在层级落差,越往基层,能力落差就越显著,主动谋划、科学研判、细化落实的能力相对不足,这是“能力级差”。从具体内容看,省级以下政务公开工作不同程度存在形式化、表面化问题,精细化程度不够,群众参与程度较低,这是“内容质差”。这些问题的存在,都对我国建立良好的市场规则与营商环境造成了障碍。

在新时代深入推动政务公开创新,需要正视上面所说的问题,找准关键问题所在,从互动式公开、全过程公开、集成化公开、服务式公开等四个方面提高政务公开的实施力度:

以政府信息公开为基础,推动政务公开从单方面公开向互动式公开转变。各级政府要充分认识政务公开的重大意义,加快转变思想观念,大力破除“官本位”意识,着重从政民互动的角度提升工作能力,采取有力措施实现政府信息公开的供需平衡。首先,要建立健全政府信息公开申请公开制度。在完善法定信息保密工作机制的前提下,提升对依申请公开中群众关心的热点难点问题研究能力,积极主动作为,真正做到“公开为常态、不公开为例外”。其次,要进一步完善政策解读机制。特别是地方政府应接地气、求实效,以增强群众体验感、获得感为目标,创新使用图片、图表、视频、问答等方式,进行群众喜闻乐见、容易理解的政策解读。最后,要重点围绕群众关心的热点事件和问题,进一步提升政务主动收集、研判、处置、回应工作质量,及时主动发声互动,引导群众成为正能量的积极传播者、负能量的坚决抵制者。

以结果公开为导向,推动政务公开从封闭式公开向全过程公开转变。各级政府要切实转变公开理念,树立全过程公开意识,把政务公开链条不断向前端扩展,建立健全政务公开的全过程、全链条、全网格机制,让人民群众对政府活动有更加深入细致的了解。一方面,要把政务公开创新与放管服改革有机地结合起来。地方政府应发挥好贴近基层、贴近群众的优势,在推进简政放权、放管结合、优化服务的过程中,积极主动完善落实权力清单、责任清单、审批事项清单和市场负面清单制度,优化政府服务事项目录和服务指南,及时进行线上线下公开,方便群众办事。另一方面,要着力提升政务全过程公开意识、能力和质量,建立健全决策预公开、专家咨询、民意征集等制度,完善重大政务活动和项目进度通报公告制度,健全公共政策评估及其公告制度等。

以电子政务为依托,推动政务公开从分散化公开向集成化公开转变。各级政府要主动打破各种“数据壁垒”和“数字鸿沟”,着力提升大数据等现代信息技术应用能力,大力破除政务数据整合的体制机制障碍,推动政务公开集约化、集成化发展,通过数据标准化、共享化缩小各级工作能力落差。首先,要加强各级各部门门户网站和数据库的互联互通,在推动数据标准化、接入标准的基础上,除法定保密信息外,推动政府数据实现全面互联互通。其次,要加强各级各部门门户网站建设和功能建设,开发集信息发布、重点专题、政务数据、政务服务,在线访谈、网上民声、网上调查、意见征集等栏目为一体的网上互动交流平台,推动各级各部门线上线下数据协同。最后,要加强与数据处理企业开展深度合作,精细挖掘政务数据的内在价值,以政务数据集成满足政务活动和群众生产生活对深度数据的需求。

以重点领域和政务服务为抓手,推动政务公开从知情式公开向服务式公开转变。地方政府要着力克服信息管控理念,着力提升信息数据服务意识、服务能力和服务质量,让人民群众在高质量的政务信息服务中获得更多收益。比如,进一步完善重点领域,特别是民生领域的信息公开制度,加大涉及扶贫开发、社会救助、就业创业、棚户区改造、农村危房改造、保障性住房、环境保护、教育、卫生、食品药品安全等领域的政务信息公开力度,及时、全面、高质量发布相关信息,让各种数据造假、暗箱操作、贪污腐败、有损公义的行为无所遁形,切实保障好人民群众的合法权益。同时,也需进一步做好政府服务信息公开工作,通过优化政务服务网上平台,提升“互联网+政务服务”建设质量水平,让人民群众享受到更加便捷、优质、高效、可视、可追踪的政务服务。

(作者单位:山东社会科学院政策研究室)

资企业对中国营商环境、市场秩序、产业政策以及技术转让安排的变化日益敏感。而与这种情况形成反差的是,随着中国创新活动日益活跃,北京、深圳、杭州等一批具有区域甚至国际影响力的创新高地浮出水面,凭借要素供给多样化和性价比,支撑创新成果转化的制造体系和产业链条更加完整,成果转化效率不断提高等优势,吸引了越来越多的国外创新创业团队特别是中小创新团队来华投资创业,带动了中国科技研发领域利用外资。

吸引外资地区分化加剧。尽管近年来中西部地区利用外资占比提高,但沿海地区外向中西部转移仍面临诸多障碍。除了受运输半径、出海口距离等因素的制约,跨国公司的供应链体系也在很大程度上影响中西部地区承接产业转移。例如,日本在华投资企业的供应链主要由三井、丸红等传统大型综合商社掌控,这些综合商社已经形成了主要依靠海运的供应链网络,短时间内很难串联陆路和内河运输,并将其物流体系延伸至中西部地区,加之日籍管理人员对中国沿海城市的气候、生活条件有较强的偏好,这些因素制约了日本在华投资企业向内地转移。在外资梯度转移过程中,各地区引资的区位条件进一步分化。

营商环境有待进一步改善。随着改革进入深水区,一些领域利益下沉,“大门已开,小门不通”的现象仍然存在,一些地方“内外有别”“对外开放,对内设限”的状况导致产业政策工具选择与贸易政策导向出现错配,部分地方政府扩大吸收外资的动力不足,投资软环境欠佳。在外资项目由审批改为备案的过程中,行政级别较低的部门对政策把握不准,对大型外资项目以及外商投资新业态、新模式的服务意识和协调能力较差,有可能致使一些高质量外资项目拖沓、延办。

面对新形势,做好利用外资工作要把握好两点:一要加大改革与开放协同推进,开放之门越开越大的同时,需下大力气疏通国内各种

条块障碍,确保新一轮政策红利释放到位;二要统筹对内对外开放,推进政策着力点转向为高端要素集聚提供先进制度平台和软硬件环境,促使各类市场主体共享开放成果,避免引发新的超国民待遇。具体说来,应重点推进如下几项工作:

抓好重点行业引资工作,形成示范带动效应。围绕2018年负面清单,将外商投资股权限制有重大突破的行业以及具有显著开放示范效应的领域作为近期吸引外资工作的着力点,推动一批影响力大、质量高的外资项目顺利落地,改善外国投资者的政策预期。在制造业领域,选择汽车行业为突破口,抓住跨国巨头调整投资布局的机遇,吸引跨国公司在华设立汽车投资项目,对合资车企股权变动做好“一对一”政策服务,带动为其配套的上下游企业和零部件供应商投资,拓展跨国公司在华供应链体系。在服务业领域,则要把金融业务作为引资重点,抓大促小,完善监管体制,提高政策透明度和行业管理水平,扩大服务业开放的溢出效应。

支持外资企业的研发活动,引导外资参与新经济发展。鼓励外资企业新建或升级在华研发中心、企业技术中心,落实技术先进型服务企业的税收政策;鼓励外资投资企业与国内科研机构密切合作,开展产业共性技术、核心技术、尖端技术和基础科研项目研究;鼓励外资投向科技中介、创新孵化器和生产力中心等公共科技服务平台建设;加快推进对外国在华设立汽车投资项目,对合资车企股权变动做好“一对一”政策服务,带动为其配套的上下游企业和零部件供应商投资,拓展跨国公司在华供应链体系。在服务业领域,则要把金融业务作为引资重点,抓大促小,完善监管体制,提高政策透明度和行业管理水平,扩大服务业开放的溢出效应。

模式和时间表,为外资进入电子商务、新零售等行业营造公平有序的市场秩序,通过引入外资竞争,优化国内互联网行业的竞争格局。

加强海陆联动,优化外商投资区域结构。深入推进新一轮对外开放与西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先发展、沿边开发开放、自由贸易港建设等区域开放战略的紧密结合。坚持科学甄选,高标准建设,吸引高质量外资项目投向海南自由贸易港;完善中西部地区投资环境,加快配套服务产业发展和商务服务体系建设,重点支持中西部地区优势产业对外开放,促进产业有序转移;吸引外商到西部地区投资可再生能源、生态环保、清洁生产、循环经济和现代服务业等绿色低碳领域;升级改善中西部口岸、跨境运输等基础设施体系,加快建设联通东中西部的交通和信息网,打破商品、服务及要素流动的区域性壁垒和 market 分割,形成东西双向互济的开放格局。

投资促进与保护并举,努力营造公平、宽松、有序的营商环境。一要加强知识产权保护,成立知识产权推进小组,进一步完善相关法律法规,针对行业列出具体时间表,加大知识产权侵权的违法成本和惩治力度;二要尽快启动一轮全面的产业政策合规性审查,审慎清理有悖国际规则的产业补贴,深化政府采购、项目招投标、标准制定、公共服务等领域改革,取消各种隐性的强制性技术转让规定;三要鼓励地方政府在新一轮招商引资中发挥积极性、主动性和创造力,开展各类专项培训,增强各级政府特别是基层“放管服”的意识和服务外资项目落地的综合能力;四要培育引进市场化的投资服务中介,逐步取代政府部门在招商引资中的主导地位,为外商提供一站式专业化服务;五要支持外商投资企业依法依规在主板、中小企业板、创业板上市,在新三板挂牌,以及发行公司债券、可转换债券等融资工具,为外资企业融资提供更加便利的渠道。

(作者系中国社会科学院工业经济研究所研究员、博士生导师)